嘉庆整顿军机处维护双轨辅政体制

刘　绍　春

乾隆晚年，和珅擅权，他在乾隆皇帝的纵容默许下，对清朝前期所制定的政治、经济、文化等方面的成法作了一系列更改，对内阁、六部、军机处等衙门进行了改造。正如洪亮吉所言："内阁、六部各衙门，何为国家之成法，何为和珅所更张；谁为国家自用之人，谁为和珅所引进，以及随同受贿舞弊之人，……不能一切摒除。"[①]哪些是成法，哪些是和珅的更张，这本身并无关紧要，重要的是要分清哪些有利于专制皇权，哪些不利于专制皇权，这是嘉庆皇帝亲政后整顿国家制度首先是整顿军机处有关制度时的标准。

一、抑压军机处权势的膨胀

雍正皇帝孤心苦诣，创建军机处，实行以军机处为主，由军机处和内阁组成，并有明确分工的双轨辅政体制，这是中国古代政治制度史上的一大发明。将君主集权推向一个更高的阶段。雍正皇帝不愧是一个卓有见识的政制改革者。军机处成立以后，大量的例行题本、一般刑钱事务由内阁公开处理，军机处则成为负责传达皇命、办理和监督机密文书运转的御前机要办公中枢。

乾隆皇帝继位初，曾一度撤销军机处，但在实际中他发现、乃父手创的军机处有不可取代的意义，于是在两年后又复设立军机处。

嘉庆皇帝对军机处创立、废撤与复设的历史当然是清楚的，对军机处与内阁双轨辅政体制的精髓是有较深把握的，所以，他亲政后立即着手整顿军机处，加强军机处维护皇权的职能，抑压军机处权势上升的势头。首先，严厉禁止内外各衙门奏事关会军机处。和珅秉政之日，改变以前朝臣有奏折直送御前皇帝亲自拆阅的传统做法，改为"凡有奏折令具副本关会军机处"。[②]这等于军机处把持了上奏言事的渠道，对专制皇权是极为不利的。嘉庆皇帝除去和珅后，立即于正月初八日发布上谕："各部院衙门文武大臣及直省督抚藩臬凡有奏事之责者，及军营带兵大臣等，嗣后陈奏事件，俱应直达朕前，俱不许另有副封关会军机处。各部院文武大臣，亦不得将所奏之事，预先告知军机大臣。即如各衙门奏章呈递后，朕可即行召见，面为商酌，各交该衙门办理，不关军机大臣指示也。何得豫行宣露，致启通同扶饰之弊耶！将此通谕知之，各宜凛遵"。[③]正月十九日再次传谕："从前和珅意图专擅，用印文传知各省，抄送折稿，因此带有投递军机处另封事件，业经降旨饬禁，并随折批谕，今和珅业经伏法，所有随带文书，当永远停止。"并警告说："倘经此番饬禁之后，尚有仍蹈前辙者，必当重治其罪，决不宽贷"。[④]嘉庆五年二月，四川前线将领广兴递到奏报之外另有咨文一件送军机处，被嘉庆皇帝察知，罚以降为四品京堂并不准列名奏事[⑤]。和珅虽已去，如果制度不改，还会再造就出一个和珅来，所以嘉庆皇帝再三谕饬，严禁臣僚奏事关会军机处。

其次，嘉庆皇帝严厉挫压朝臣中尊崇军机处的风气。嘉庆七年二月，御史王宁焯奏"请重军机大臣责成"，嘉庆皇帝在他的奏折上批谕："自雍正年间初设军机处，于大学士、各部院尚书、侍郎中遴选数人在内行走，本为筹办军务，而各直省寄信事件，以及在京各衙门遇有应降谕旨，势不能纷纷令群工承缮，是以俱由军机处拟写交发，令事有统汇，以昭划一。是军机大

臣承旨书谕，并非将臣工翊赞之职，尽责之此数人也。内外满汉大臣，俱经朕特加擢用，谁不宜尽心匡弼？必责之军机大臣，则其权过重，……况我朝列圣相承，乾纲独揽，……用人行政，令出惟行，大权从无旁落。王宁焯所奏谬妄，原折著掷还”[6]。甚至有官员对军机处还有更高的看法，请在奏折内将军机处抬写，以示优异。嘉庆皇帝断然否决了这一动议，说：“奏折内将军机处抬写，殊为不合。军机处体制与部院衙门无异，向来奏折内从无抬写之例，此时军机大臣奉公守法，和衷办事，何用汝辈谄谀尊奉！”[7]如此尊崇军机大臣，专制皇帝自然是不许可的。

在人事安排上，嘉庆皇帝也有意不让军机大臣权势过重。嘉庆四年十月，著成亲王永瑆不必在军机处行走，不予亲王政柄，这是皇权稳固的需要。同时，吸取和珅专擅的教训，“军机大臣及御前大臣彼此不令相兼，所以杜专擅而防壅蔽”。[8]

嘉庆皇帝适时抑压军机处，使军机处在皇帝直接领导下，在内阁的配合下，较好地发挥中枢机要辅政机关的职能作用。

二、反对撤销军机处

皇帝用力抑压军机处，善于捕捉政治风向的御史中就有人提出干脆撤销军机处算了，嘉庆十年(1805)五月御史何元烺奏请“酌改军机处名目”，他说：“军机处承办一切事务，与兵部之专司戎政者不同，现在军务久经告蒇，似应更改名目，以纪偃武之隆”。谁料嘉庆皇帝并不同意，在他看来，尊崇军机处不可，撤销军机处更不可，为此，他发布谕旨：“军机处名目，自雍正年间创设以来，沿用日久，一切承旨书谕及办理各件，皆关系机要，此与前代所称平章军国重事相仿，并非专指运筹决胜而言。……若如该御史所请，势必讳兵不言，岂国家承平日久，并古大司马之职亦可不设乎？何元烺率请改易旧章，而不顾其言之纰缪，所奏断不可行”。[9]军机处自是倒更加巩固下来。

本来军机处是为军事而设，但这个机构经过实践反复验证，对专制皇权的行使是极为有利的，嘉庆皇帝当然不会允许裁撤。雍正、乾隆两朝会典均不列军机处，表明军机处尚是临时机关，嘉庆朝修会典时，便把军机处列为国家的正式机关了。

三、加强军机处保密制度建设

设立军机处的初衷之一即是确保中枢政务的高度机密性。军机处之所以能历经风浪存在180多年，与其有效的高度保密性不无关系。自雍正以后的历任皇帝均屡屡申谕军机处的工作纪律以“密”为先，并手订了各项规章。

乾隆晚年，与整个政治状况相联系，军机处保密措施流于松懈，“军机处台阶上下，窗外廊边，拥挤多人，藉回事画稿为名，探听消息，折稿未达于宫廷，新闻早传于街市，广为谈说，信口批评[10]”。为了改变这种情况，嘉庆皇帝在五年十一月十八日谕令：“军机处为办理枢务承写密旨之地，首以严密为要。军机大臣传述朕旨，令章京缮写，均不应泄漏”[11]，为此，制订了一个军机处“六不准”的保密工作守则，规定：军机大臣不准在军机处办理部院稿案；各部司员不准至军机处回事；自王以下文武满汉大臣不准到军机处找军机大臣谈话；军机章京办事之处不准闲人窥视；留京王大臣不准要军机章京办理陈奏事件；军机章京不准将公事携回私寓办理等[12]。

更有意思的是，嘉庆皇帝对煌煌圣旨还不放心，干脆派出御史坐镇军机处办公处所附近值班监视。如果发现情弊，御史即可据实参奏，“候旨严惩”；如果值班御史不认真，或旷班或早散，亦准军机大臣参奏。“军机之有科道稽查，自庚申(1800)十一月十八日始也”[13]，派出监

察官员坐驻国家机关，大概肇始于此。

正是由于皇帝极度重视，时时训饬，亦不断厘定各种实践证明行之有效的保密措施，甚至派出御史坐镇监视，于是，军机处在办事至密方面成效显著。

四、完善军机章京的考试选拔制度

军机章京是军机处的重要组成人员，其职任极为繁重，他们入值禁庭、收发文移、办理档案、缮写和草拟谕旨、参与会审案件、负责纂修方略、扈从行在、随同军机大臣出差办事等。军机章京的工作质量，直接关系到皇帝能否迅速、准确、有效地操纵整部国家机器的运转。所以，皇帝对军机章京的选任十分关切，并亲操军机章京的选任之权。

军机章京的选拔制度，经历了一个从初创到渐臻成熟的过程。原先一般是军机大臣在自己所管阁部内挑选谨密可靠的中书、笔帖式等充任军机章京。嘉庆四年正月十六日确定"引见"制度，规定：嗣后由内阁、六部、理藩院堂官于司员中书、笔帖式等官择其人品端方，年力富强，字画端楷者交军机大臣带领引见。候朕简用。其记名人员，遇有缺出，按次陆续充补"[14]。至此确立起立起各部院堂官推荐咨送、军机大臣带领引见、记名者以次传补的选任程序。

到嘉庆十一年(1806)，又增加了军机处考试的环节，考试合格者才带领引见。这一年第一次考试的试题为"勤政殿疏"，工部笔帖式董萼获得第一名，此后考试制度日趋复杂，军机章京选任制度也更趋严密完备。由各部院堂官保举咨送、军机大臣传集考试、合格者带领引见、记名者以次传补的较为严密的选任制度，确保军机章京非滥竽之员，这对军机处的高质量、高郊率的运转是具有先决意义的，设立军机处的目的也才能较好地实现。

嘉庆皇帝对军机处采取的一系列适时的整改措施，阻止其沿着由内廷官扩展为中枢官的道路滑下去，有效地遏止了军机处向皇权对立面的蜕化，维护了双轨辅政体制继续发挥其行政效能。

---

①《清史稿》卷 356《洪亮吉》。
②《清史列传》卷 35，《和珅》
③《清仁宗实录》卷 37。
④《清仁宗实录》卷 38。
⑤《清仁宗实录》卷 60。
⑥梁章钜《枢垣记略》卷 1。
⑦《枢垣记略》卷 1。
⑧《清仁宗实录》卷 47。
⑨《枢垣记略》卷 1。
⑩《清仁宗实录》卷 76。
⑪《枢垣记略》卷 14。
⑫《光绪会典事例》卷 1017；《枢垣记略》卷 1。
⑬姚元之《竹叶亭杂记》卷 1。
⑭《枢垣记略》卷 13。